

町内會의 문화적, 상징적 통합기능 :*

『토이레(화장실) 사건』을 중심으로 한 사례연구

한 경 구

본 보고서는 카와사키市 오오시마 一丁目的 미니공원인 第6兒童公園에 화장실을 설치하려는 町會長과 市役所의 시도가 이에 대한 일부 주민의 반대운동에 부딪혀 좌절된 조그마한 사건에 대한 사례 연구이다. 필자는 이를 통하여 일본의 기층사회조직의 하나인 町内會 레벨에 있어서 中村八朗과 越智 勝등이 「문화형」이라고 명명한 정내회의 조직원리가 실제 어떻게 움직이고 있는가를 이해하려 하며 다음과 같은 점을 주장하려고 한다.

첫째, 町内會에서는 의사결정이 어떻게 이루어져야만 하는가에 대하여 대체적으로 합의가 존재한다. 그러나 이러한 합의의 존재는 특정한 경우 구체적으로 규범의 위반이 발생하였는가에 대하여 견해의 차이가 발생할 수 있을 가능성을 배제하지는 않는다. 화장실 설치를 둘러싼 대립은 원칙에 대한 견해차이가 아니라 町會長등의 행동이 반대운동을 정당화 할 만큼 원칙에서 어긋나는가에 대한 현실 이해에 대한 차이에 기반을 두고 있다. 둘째, 居住家口 全員の 成員化라는 그 조직 특성상 町内會의 내부에는 잠재적인 불만/소의 세력이 존재할 수 밖에 없다. 이들 소의세력의 불만은 여러가지 형태로 표면화 될 수 있는데 화장실 설치에 대한 반대운동은 그 하나의 사례로 볼 수 있다. 셋째, 평소의 소의/불만이라는 이렇게 표출되는 경우 표면적으로 쟁점이 된 구체적인 사안은 하나의 기회를 제공하는데 불과하며 구조적인 문제인 갈등의 원인은 공공연히 논의되거나 해결될 수 없으므로 갈등에 대한 대응양식은 미묘한 형태를 갖게 된다. 즉, 갈등의 존재를 부인하거나 혹은 회생양을 찾는 것등이 흔한 대응방법이며 町内會 内外의 지도자들은 객관적인 기준을 사용하여 분쟁당사자들의 주장을 판단하기보다는 원만한 해결을 조정하게 된다. 마지막으로, 町内會를 기본적으로 일본 교유자의 자생적이며 기층적인 문화형으로 파악할 인가 혹은 官 주도의 성격이 강한 인위적인 것으로 볼 것인가라는 양자택일의 논의 보다는 어떻게 문화형으로서 사용되고 있는가에 대한 구체적인 연구작업이 더욱 필요하다.

I. 序

이 글은 카와사키市 카와사키區 오오시마 一丁目的 미니공원인 第6兒童公園에 화장실을 설치하려는 町會長과 市役所의 시도가 일부 주민의 반대에 부딪혀 좌절된 조그마한 사건에 대한 사례 연구이다. 필자는 이를 통하여 일본의 기층사회조직의 하나인 町内會 레벨에 있어서 中村八朗과 越智 勝등이 「문화형」이라고 명명한 정내회의 조직원리가 실제 어떻게 움직이고 있는가를 이해하려 하였다.

* 이 글은 교육부 주관 지역연구지원사업에 의해 서울대학교 지역종합연구소의 연구비 지원을 받아 작성된 것임.

본고에서 논의될 화장실 사건의 개요는 다음과 같다. 카와사키市 카와사키區 오오시마 1丁目的 노인회장과 町會長은 町内の 미니공원에 화장실이 있었으면 좋겠다는 생각을 가지고 있던 중, 이러한 희망을 1992년 10월에 시당국에 대하여 표시하였다. 약3개월후인 1993년 1월, 카와사키市 모지역의 공원에 설치하기로 예정되었던 화장실이 인근 주민들간의 의견대립으로 설치가 불가능하게 되어 예산이 남아돌자 회계연도가 끝나기 전에 예산을 집행하려는 시당국이 町會長에게 화장실의 설치방침을 통보하였으며, 町會長의 안내로 현장을 둘러보고 공사를 위한 위치선정과 業者의 지정등 준비작업을 진행시켰다. 이에 대하여 일부 町民들이 “사회적 환경오염”과 “협의 불충분”등을 이유로 반발, 町內주민 69명의 서명을 받아 시당국에 청원서를 제출하는 일방, 町會에서 주최한 설명회에 참석하여 반대의견을 개진하였다. 결국 설명회에 참석했던 담당공무원이 설치방침을 철회함으로써 화장실설치는 백지화되었다.

한국에서라면 市有地인 공원內에 市의 예산으로 화장실을 설치하는 것이므로 문제가 될 여지가 별로 없는 것이었다. 그런데 카와사키市의 오오시마 一丁目에서는 주민들 일부의 반대로 설치가 불가능하게 되었다. 공원의 화장실은 편의시설이지만 관점과 입장에 따라서는 혐오시설이라고 주장 될 수도 있다. 즉 설치 반대론자들이 지적한 바와 같이 불량인들의 집합장소가 될 수도 있고 또 공원이 워낙 좁으므로 공원내의 화장실과 인근의 주택과의 거리가 얼마 안되어 거주에 불편하게 된다는 문제가 발생할 수 있다. 특히 공공연히 거론되지는 않았으나 편의시설에 대한 관리부담을 인근의 주민이 떠맡게 된다는 것은 혐오시설로 볼 수 있는 중대한 이유가 된다.

그러나 이러한 직접적인 개인적 이해관계보다 더욱 중요한 이유는 일부 주민들이 화장실 설치에 대한 결정 과정에서 무시당했다고 느꼈다는 점이다. 이러한 불만은 뿌리깊은 것으로 보이며 또한 町內會의 조직 특성상 일반적인 것이라고도 볼 수 있다. 그리하여 화장실 설치에 대한 반대운동은 町內會의 실제 운용과 조직에 대하여 많은 것을 시사해 준다.

주민들이 행정편의적으로 화장실을 설치하려는 시당국의 시도를 저지하였으며, 또한 町會長이나 노인회장등의 일방적인 의사결정을 저지하였으므로 일본의 町內會를 민주주의적 조직이라고 기본적으로 보아야 하는가? 혹은 소수의 주민이 공공 편의시설의 설치를 저지할 수 있다는 이러한 町內會의 특성이야말로 민주적 절차를 이유로 개혁이나 변화를 저지하는 보수세력이나 기득권층의 이익옹호에도 중요한 역할을 할 수 있다고 보아야 하는가? 町會長이 결정한 일이 반대의 제기로 실현되지 못한 것은 “지금까지 없었던 일”이라는 사실은 현대 일본의 町內會 內部에 어떤 중요한 변화가 일어나고 있음을 시사해 주는가?

필자는 화장실 설치를 둘러싼 대립이라는 이 사건에 대한 분석을 통하여 다음과 같은 네 가지를 주장하고자 한다. 첫째, 町內會에서는 의사결정이 어떻게 이루어져야만 하는가에 대하여 대체적으로 합의가 존재한다. 그러나 이러한 합의의 존재는 특정한 경우 구체적으로 규범의 위반이 발생하였는가에 대하여 견해의 차이가 발생할 수 있는 가능성을 배제하지는 않는다. 화장실 설치를 둘러싼 대립은 원칙에 대한 견해 차이가 아니

라 町會長등의 행동이 반대운동을 정당화할 만큼 원칙에서 벗어난 일인가에 대한 현실 이해에 대한 차이에 기반을 두고 있다.

둘째, 居住家口 全員の 成員化라는 그 조직 특성상 町内會의 내부에는 잠재적인 불만/소의 세력이 존재할 수 밖에 없다. 이들 소의세력의 불만은 여러가지 형태로 표출될 수 있는데, 화장실 설치에 대한 반대운동은 그 하나의 사례로 볼 수 있다.

셋째, 소의 세력의 불만이 표출되는 경우 표면적으로 쟁점이 된 구체적인 사안은 하나의 기회를 제공하는데 불과하며 구조적인 문제인 갈등의 원인은 공공연히 논의되거나 해결될 수 있는 것이 아니다. 따라서 갈등에 대한 대응양식은 미묘한 형태를 갖게 된다. 즉, 갈등의 존재를 부인하거나 혹은 희생양을 찾는 것 등이 흔한 대응방법이다. 또한 町内會 内外의 지도자들은 객관적인 기준을 사용하여 분쟁당사자들의 주장을 판단하기보다는 원만한 해결을 위한 조정을 하게 된다.

마지막으로, 町内會를 기본적으로 일본 고유의 자생적이며 기층적인 문화형으로 파악할 것인가, 혹은 官 주도의 성격이 강한 인위적인 것으로 볼 것인가라는 양자 택일적인 비생산적인 논의보다는 町内會가 문화형으로서 어떻게 사용되고 있는가에 대한 구체적인 연구작업이 더욱 필요하다.

논의의 전개를 위하여 본 보고서는 먼저 사건의 자세한 개요를 반대운동의 소위 「피해자」인 町會長과 노인회장의 이야기를 통하여 경과를 살펴보고 이에 대한 분석을 한 후에, 이 사건이 町内會에 대한 기본 시각에 있어 어떠한 의미를 갖는가를 「문화형」에 대한 논의를 통하여 살펴보는 것으로 마치고자 한다.

본론에 들어가기에 앞서 本보고서에는 다음과 같은 중대한 한계가 있음을 밝혀 둔다. 필자는 공동조사연구단의 일원으로 참가하여 조사를 수행하던 중 우연히 이 사건에 접하게 된 까닭에 본 주제에 대하여 별도의 조사를 실시할 시간적 여유를 갖지 못하였다. 또한 일주일이라는 단기간의 조사 중 발생한 사건이기 때문에 직접 관찰을 한다거나 심층적인 인터뷰를 위한 라포의 형성이 되어있지 않았다는 점이 본 보고서의 가장 큰 제약이다. 그리하여 본 사건에 대한 정보는 주로 분쟁의 일방당사자인 老人會長과 町内會長 그리고 형식상으로는 당사자이지만 실질적으로는 관중에 속하는 부인회원 및 町内會의 部長, 지역의 시의원 등에게 의존하였다. 중요한 당사자의 하나인 서명주동자와 접촉하지 못하였다는 사실은 커다란 제약이다. 정보를 제시하는 데 있어 町内會長의 이야기를 소개하면서 이와 상이한 정보들은 괄호안에 처리하였다. 특히 본 지역은 계속 조사할 예정이므로 정보제공자의 신원의 보호가 중요하지만 사건의 성격상 지명을 감추는 것은 의미가 없는 것으로 판단됨에 따라 단지 인명에 대해서만 가명을 사용하였다. 단 시의원인 이이즈카의 경우에는 가명을 사용하는 것이 의미가 없으므로 실명을 사용하였다.

II. 화장실 사건의 발생과 전개과정

필자가 화장실 문제를 우연히 알게 된 것은 2월 8일 다카하시 市長에 대한 예방을 마치고 점심 식사를 하는 자리에서 市議員인 이이즈카의 활동내용을 청취하는 자리에서였다. 무척 흥미있는 사건이었으므로 2월9일 열릴 설명회에의 참여관찰을 주선해줄 것을 요청했으나 이이즈카 의원은 사안이 사안인 만큼 매우 곤란하다고 난색을 표시하였다. 이리하여 직접 관찰한 기회는 사라지고 말았다.

2월11일 예정대로 오오시마 1丁目の 노인회장과 노인회의 할머니 3명을 면담하는 자리에서 어느 정도 이야기가 진행된 후 “토이레 문제”를 화제로 꺼냈더니 “아아, 알고 계시군요” 하며 모두들 겸연쩍게 웃었다. 그러더니 “뭐, 이왕 이렇게 됐으니 그 이야기를 먼저하지요” 하면서 이야기를 꺼냈다. 노인회장은 간단히 사건의 개요를 이야기하였다. 그는 화장실 설치문제는 시간이 충분하다고 생각하여 일반 주민들에게까지 널리 알리지 않았다가 갑자기 일을 추진하게 되어 그렇게 되었다고 하였다. 자기 집 뜰 앞에 변소가 생기는 것을 좋아할 사람은 없지만 화장실은 어딘가에는 만들어야 하는 것이며, 동료 중에서 최후까지 반대하는 사람이 나왔으나 반대의 정당한 이유는 아무것도 없으며 결국 생겨 보아야 아는 것이라고 하였다.

노인회장은 사건이 전개되는 기간 중 감기로 누워있었기 때문에 더이상은 별 이야기를 해줄 수가 없었다. 그리하여 직접 당사자인 町會長을 잠시 단독으로 인터뷰하고 그 다음 副會長을 인터뷰하였다. 町會長은 이번 사건으로 감정적으로도 상당한 충격을 받은 것으로 판단되었다. 내용중 []로 표시된 부분은 필자가 보충설명을 위하여 삽입한 것이다.

1. 사건의 발단과 전개: 町會長의 이야기

노인클럽회원 등은 지역내의 미니공원인 第6兒童公園에서 게이트볼, 그라운드볼 등의 놀이를 하고 있었다. 공원에는 화장실 시설이 없어 다소 불편을 겪고 있었다. 남자들은 아무데서나 소변을 보는 등 적절히 생리현상을 처리할 수 있었으나 여자들의 경우는 집까지 뛰어가거나 공원에 이웃한 집의 화장실을 빌려 사용하는 경우가 많았다. 이때 화장실을 더럽히기도 하고 나중에 불편을 듣기도 하는 등 귀찮은 문제가 있어 모두들 공원에 화장실이 있었으면 하는 생각을 하고 있었다.

그런데 금년들어 市役所의 공원과로부터 오오시마 一丁目 공원에 수세식 화장실을 만들지 않겠느냐는 제의가 있었다. 예산은 平成 6년 6월에 집행 가능하다고 했기 때문에 금년에 결정하여 내년에 만드는 것으로 생각하고 있었다. 즉, 더 상세하고 구체적인 이야기가 있기를 기다리고 있었다. 그런데 갑자기 만든다고 하여 회장인 본인으로서도 매우 놀랐으며 町民들을 설득할 시간적 여유도 없었다.

화장실을 짓게 될 부근의 사람들이 싫어했다. 그러나 화장실은 어딘가에는 만들어야만 했다. 좋다는 사람들도 있었다. 회장으로서는 무리를 하였고 때문에 참으로 창피하

고 유감스러운 일이다. 결국 반대운동마저 벌어지고 말았다. 반대의 이유는 모르겠다. 반대서명에 도장 찍은 사람들중에는 기리(義理)로 도장을 찍어주지 않을 수 없었던 사람도 많았다고 들었다.

노인회장에게는 미안한 이야기이지만 반대파가 노인회의 3役의 1인이다 [반대운동을 주동한 2명 중 이께다는 노인회의 회계임]. 이께다 본인은 주변으로부터 반대하도록 추대된 것이다. 본인은 자신도 모르는 사이에 반대파가 되었다고 한다. 노인회장은 아파서 누워있다가 오늘[2월 11일: 인터뷰한 날] 처음 町内會館에 나온 것이다.

사실 처음에 말을 꺼낸 것은 [내가 아니고] 노인회장으로 작년(1992) 여름 쯤의 일이었다. 그래서 같이 役所에 간 것이 9월쯤이었다. 돌아와서 10월 7일 町會의 3役會議, 部長會議에서 발표했다. “이러저러한 일이 있어서 役所에 갔더니 平成 4년(1992년)은 무리니까 내년에 예산을 받으면 하고, 아니면 늦어도 平成 6년에는 꼭 해주겠다는 이야기를 들었다”고 말했다.

그당시 部長會議의 반응은 인근주민의 찬동을 얻지 못하면 곤란하다는 것이었다. [화장실 설치문제는 부회장등 町會의 일부 간부들 기억으로는 1992년 町内會의 部長會議에서 일단 백지화된 바 있는 것이다. 노인회장과 町會長の 기억으로는 백지화라기 보다는 주민들의 동의를 얻는 절차만이 남아있는 것이었다.] 그런데 설마 금년 1월 役所에서 해주겠다고 할 줄은 몰랐다. 1월 10일쯤 市役所에서 노인회장에게 전화가 왔는데 (공원계장이 건 것) 현장을 보고 싶다는 취지여서 노인회장과 함께 공원과 같이 갔었다.

이틀후 또 전화가 와서 老人會의 총무및 부회장과 町會의 부회장에게 전화가 왔었다는 사실을 가르쳐 주고 노인회부회장, 町會부회장, 役所에서 나온 사람 1명이 공원 현장을 보러 같이 갔었다. 제일 먼저 선정한 위치의 앞집의 주민에게 이야기 했더니 반대하였다. 그집의 主婦하고 이야기 하던 중 役所에서 나온 사람이 부회장과 함께 약 10분에 걸쳐 근방의 집들을 전부(9집) 돌아다녀 보았는데 대부분 반대 의견이었다. 부근에서 처음 찬성한 것은 2집이었는데 그중 1집은 나중에 반대로 입장을 바꾸었다. 그 이유는 옆집(화장실을 짓게될 바로 앞집)과 이야기 했기 때문이다.

최초 선정된 위치에서 가까운 곳에 집을 가진 다나카 등이 반대하고 그 외에도 이시하라, 마쯔이시 등이 반대하였기 때문에 役所에서 다른 위치를 선정하였다. 그래서 새로운 위치의 바로 옆에 회사를 가지고 있는 이가리시에게 물어보았더니 “처음부터 자기에게 왔더라면 좋았을 것을”이라고 하였다. 그래서 그러면 되겠구나 하고 일단 헤어졌다.

그후 2-3일 지나서 役所에서 현장을 보고 정하려 하니 와달라고 해서 노인회장, 노인회 부회장과 1월말 아침 9시 30분에서 10시 사이에 현장에 갔다. 이때 공원에서 측량담당(토목)을 데리고 왔다. 이때 노인회장은 노인회 여행에서 감기에 걸려 같이 못나왔다. 측량후 공원에서 새로이 선정한 위치에 짓겠다고 전화가 왔으나 노인회장과 상의한다고 기다려 달라고 말했다.

그런데 문제는 설명회를 열었어야 했는데 열지 못했다는 점이였다. 12월에서 1월에 걸쳐 무척 바빴는데, 특히 장례식이 많았다. 12월에 2건, 1월에 4건의 장례식이 있었다.

집회를 열어 町內주민들의 이해와 찬동을 얻어야 하지만 너무 바빠서 그럴 기회가 없었다.

한편 役所에서는 3월 31일 이전에 어떡해서라도 설치하려고 하였다. 그 이유는 사실은 1992년도 화장실 설치로 확보된 예산이 다른 지역에서 주민의 반대로 사용할 수 없게 됨에 따라 가능한 한 회계년도 이전에 예산을 집행하려고 했기 때문이다.

[다른 인포먼트에 의하면 町會의 部長들도 2월2일에야 처음 알았다고 한다. 2월4일 화장실 문제를 둘러싸고 町會에서 최초의 회합이 열렸으며, 町會長이 노인클럽과 町會의 3역에게 사과하여 3역이 협조하여 추진하기로 결정하였다.]

町會에서는 2월 4일, 6일, 7일 등 3회에 걸쳐서 3역의 회의가 있었다. 2월 6일의 회의에서는 여러 이야기가 나오면 골치 아프고 또 기왕 여기까지 일이 추진되었으니 7일에는 설명회를 열어 화장실을 설치하는 방향으로 일을 추진하기로 결정하였다.

[町會의 다른 간부에 의하면 부장들도 실은 화가 났었다 한다. 사진 협의가 없어서 결국 회장을 도와주지도 못하고, 또 외부에 대하여는 町會 부장회의로서의 입장을 고려하여 회장과는 이야기가 있었다고 말하여야만 하였기 때문이라 한다. 그래서 부장들이 이 문제를 회장에게 따졌다고 한다.]

2월 7일 定例 부장회의에서 役所의 담당 계장을 불러 제1회 설명회를 가졌다. 이 설명회에는 반대파측은 출석하지 않았다. 설명회가 끝난 뒤 7시-9시까지 부장회의를 하고 무언가 안하면 안된다는 결론을 내렸다. 즉 화장실을 설치하는 일을 추진하기로 결정하였으며, 2월 9일 반대자들에 대한 설명회를 개최하기로 하고 市の 담당공무원을 부르기로 하였다. 전에 町會長을 역임한 바 있고 현재 노인회의 고분으로 있는 마쓰다도 그 자리에 있었다. 사정을 들은 마쓰다는 집에 돌아가서 이께다에게 전화하고 마쓰모토에게도 전화했다. 그래서 이께다가 “알겠습니다. 협력하지요”라고 말했다고 한다.

2월 8일 아침에 마쓰다로부터 이러한 내용의 전화를 받았다. 이것저것 생각해서 이께다에게 전화했더니 납득한 것 같았다. 2월 9일 役所의 계장이 와서 설명하니 반대파도 참석하려면 참석하도록 (단지 설명을 듣기만 하고 담당 공무원이 참석한 자리에서는 반대의견을 발표하거나 토론을 하지는 않기로) 반대 서명자 69명 전원에게 일일이 돌아다니며 말했다.

2월 9일의 설명회에서 야지마와 이께다가 약속 위반으로 반대 발언을 했다. 처음 질문을 한 것은 공원에 인접한 곳에 집을 가진 오클쯔와 이시하라였다. 어쩌면 이들의 질문은 당연한 것이다. 오클쯔는 설명회도 없이 설치를 결정한 것은 안된다고 발언했다. 이부분은 町會長이 사과해서 어느 정도 해결되었다. 그런데 이께다의 부인이 화장실은 절대로 필요 없으며, 노인회의 사람들도 모두 반대하고 있다고 주장했다. 그러자 그 자리에 나왔던 공원사무소의 소장이 도중에 일어나서 “잘 들었습니다. 공원과로서는 주민들 의견의 일치가 안되므로 안하겠습니다. 이상입니다”라고 말하고는 앉아버렸다.

자기 소유의 건물 앞(회사의 寮)에 화장실을 설치하는 것에 동의하고 또 공사를 담당하기로 했던 이가리시도 그 자리에 있었으나 그는 아무말도 안했다. 노인회의 상담역이며 이께다를 설득했던 마쓰다는 이께다의 발언 도중에 화가나서 돌아가 버렸다. 지역

의 相談役을 가운데에 넣어 잘 된 것 같았는데, 9일 당일 처음 나온 사람들이 이야기를 듣지 않았다. 노인회장도 결과적으로 일이 이렇게 되어 미안하다고 머리를 숙였다. [사건이 전개되는 동안 병으로 누워있었던 것과 또 반대운동의 주동자의 하나가 노인회의 간부라는 사실에 대한 유감표명으로 해석된다. 노인클럽 會長에 따르면 이께다는 이제까지 노인회장에게 “충실한 사람”이었다. 노인클럽 회장은 경찰출신으로 75세이며 3년 전에 회장이 되었다.]

2. 반대자들의 움직임

2월 4일 町會의 회의에서 장소도 정하고 업자도 정하고 공사비까지도 정했으나 결국 町內에서 반대자가 나왔다. 노인회의 회계를 맡은 이께다와 공원에 인접한 곳에 주택을 가진 야지마가 반대서명 운동의 중심이 되었다. 이께다는 보험모집을 하면서 화장실 건립에 대한 반대 서명운동을 벌였다고 한다. 69명 정도의 서명을 받아 町會에 제출하였다. 노인회장, 町會長, 그리고 다른 인포먼트 등에 의하면 이때 도장을 찍어준 사람들은 건립 자체에 반대하는 것은 아니지만 의리(이께다와 게이트볼, 가라오케 클럽동료)상 도장을 찍어준 경우가 있었다고 한다.

이께다의 집의 주소는 ‘大島 15-12’로 공원에서 멀리 떨어져 있다. 즉 화장실의 설치와는 직접 이해관계가 없다. 직업은 미쓰비시 석유의 트럭운전수이다. 야지마의 주소는 ‘大島 13-11’으로 가옥이 인접하고 있으나 町會에 전연 협력이 없던 사람이며 町會의 役人을 역임한 바도 없다고 한다. 정작 화장실의 설치로 문제가 되는 것은 ‘大島 2-8’에 사는 다나카이다

町會長과 부회장은 이께다가 여자들이 많은 게이트볼 팀의 주장으로서 여자들의 의견을 대변한 것에 불과하다고 생각하고 있었다. 특히 町會長은 여지껏 町內에서 별문제가 없었으나 이번 경우 여자들을 설득할 시간이 없었으며, 시간이 없었던 것이 가장 큰 문제라는 발언을 한 바 있다.

서명운동은 문서상으로는 1월 29일에 시작된 것으로 되어있다. 서명운동의 형식을 빌린 것은 무엇 때문인가? 또한 市에 대한 청원서를 2월 1일자로 제출한 것은 무슨 이유일까? 사실상 반대서명을 받기 위한 활동을 적극적으로 전개한 것은 2월 6일이었다고 한다. 즉 町會의 부장회의에서 화장실의 설치를 추진하기로 결정한 다음의 일이다. 서명자들은 69명이지만 내용을 살펴보면 가족 단위가 많아 실제 家口數는 그보다 훨씬 적다. 굳이 반대서명과 진정서라는 형식을 취한 것은 화장실 설치를 기정사실화하려는 町會長이나 市役所의 움직임에 어떻게 해서든 브레이크를 걸기 위한 것이라 보인다. 미온적인 방법으로는 町會長과 市役所측이 설치를 강행할 것으로 판단하였기 때문이다. 그러므로 일단 서명운동의 형식을 통하여 반대의견을 무시할 수 없는 것으로 만들어 놓은 것이다.

반대측은 청원서에서 화장실의 설치문제는 “자연파괴, 사회적 환경오염, 청소년의 非行장소 제공, 浮浪者의 숙박 등과 관련되어 있으므로 町會會館 건설문제 이래 최대의

문제”라고 주장하였다. 또 공원에 화장실이 설치된 곳은 모두 사람의 통행이 많고 바로 앞에 버스 정거장이 있는 곳으로서 문제가 된 제6 아동공원에는 전혀 화장실이 필요 없다고 주장하였다. 또한 카와사키市 神木公園의 화장실 설치문제를 둘러싸고 宮前區神木1丁目の 町内會와 宮崎6丁目の 町内會간의 찬반논의가 결론을 내리지 못하고 있다는 사실을 언급하고 있다.

이는 반대측에서도 주무관서가 행정편의만을 위하여 회계년도 내에 이미 확보된 예산을 집행하려 한다는 저의를 알고 있다는 사실을 과시하는 것이라고 생각될 수 있다. 그리하여 市役所로 하여금 더이상 일을 추진하지 못하도록 하는 효과를 노린 것이라고도 볼 수 있다.

반대 의견의 주요 내용을 살펴보면 수세식 화장실을 설치하게 되어 물이 있으면 불량한 사람들(homeless people, 불량청소년, 폭주족 등등)이 모여들 우려가 있으며, 변소가 파손되거나 하여 오물이 흘러나올 때 누가 청소하고 관리할 것인가 하는 문제, 인근에서 냄새가 날 것이라는 주장 등등이 있는데, 이 중에서도 가장 중요한 이유는 청소문제라고 한다.

문제는 형식상으로는 町會가 (사실상 町會長이) 市役所에 화장실 건립의 요청서를 낸 것이나 주민간에 연락이 제대로 되지 않았던 데에 있었다. 특히 2월 9일 시의 공원과장이 와서 반대자들에 대한 설명회를 개최하였을 때 이때 반대파는 아무 말없이 일단 설명을 듣기로 사전 양해가 되어 있었다고 한다. 그러나 그 자리에서 반대의견이 나오고 이야기가 건잡을 수없이 부정적인 쪽으로 전개되었다. 그리하여 공원과장은 되돌아가고 町會長과 노인클럽 회장은 소위 체면을 잃게 되었다.

Ⅲ. 반대운동이 전개된 이유

1. 町内會에서의 의사결정의 이상형

어떤 인포먼트들은 반대의 가장 근본적인 이유는 청소와 유지 (maintenance) 문제라고 하였다. 화장실의 설치비용은 市에서 부담하지만 결국 청소와 유지는 근린의 부담이 될 것이라는 우려가 있었다. 청결상태의 유지를 주민이 담당하느냐 혹은 役所에서 하느냐가 문제가 되어 주민들 사이에 질문이 나온 바 있는데, 노인회장은 이를 묻는 “주민에게 주민 모두가 한다”고 대답하였다 한다. 결국 주민 모두라기보다는 인근의 주민의 부담이 될 것이므로 이들이 반대하게 된 것이라고 하는 주장이 있었다. 즉, 의사결정 과정상의 문제 자체는 부차적인 것이고 실은 청소부담이라는 이해관계가 主要原因이라는 견해였다. 어느 것이 더 중요한 이유인가는 본고의 논의에서는 사활적인 문제가 아니기 때문에 이에 대한 더 이상의 언급은 생략하기로 한다.

그런데 반대자들은 청원서에서 반대 이유를 제시한 다음, 이 문제는 町會長을 비롯하여 임원들이 긴급히 前任 町會長과 3役 및 반대서명자들의 대표등을 소집하여 논의하

는 자리를 마련하여 결론을 내려야 한다고 주장하였다. 요는 반대자가 있으므로 현임 町會長이나 임원들만이 결정하여서는 안된다는 주장이다.

즉 반대자들 역시 화장실 문제는 설치 결정에 이르는 과정상의 문제가 매우 중요했음을 인정하는 것이며, 이는 또한 町會長과 노인회장, 그리고 町會의 간부들이 가장 중시한 반대 이유이다. 무엇보다도 町會의 간부들 조차 화장실 문제에 대하여 자세히 알지 못했었으므로 논란이 벌어졌을 때 町會의 간부들은 형식적으로는 町會長을 지지하였으나 속으로는 사전에 자신들과 상담하지 않은 것에 대하여 불만을 가졌었다는 사실은 전술한 바 있다. 따라서 주민에 대한 설득 노력이 적극적일 수가 없으며, 내부회의에서는 町會長에 대한 불만이 터져 나왔다고 한다.

町會長과 노인회장은 협의할 시간이 없었다는 점을 인정하고 또한 이것이 가장 큰 반대의 이유였다고 말하고 있다. 그러므로 町會의 리더쉽은 기본적으로는 「백지위임형」(石田)의 형태를 가지고 있으나 위임의 내용은 극히 제한적인 것이며, 주요 의사결정은 협의를 거쳐야만 한다는 데 대해서는 町會長이나 반대자들이나 의견이 일치하고 있음을 알 수 있다. 즉, 町内會에서는 일을 추진하는 데 있어 협의와 설명을 거쳐야 한다는 사실, 즉 町内會의 운용의 모델에 대하여는 기본적으로 합의가 이루어져 있는 것이다.

다만 町會長은 설명이나 협의가 없었음을 인정하면서도 이것이 반대서명 운동을 정당화할 정도로 중대한 규범의 일탈이라고 까지는 생각하고 있지는 않은 듯한 반면, 반대측은 이를 매우 중대한 절차상의 하자라고 생각하고 있는 것으로 보인다.

〈성공사례와의 비교: 통학로의 가드레일 설치공사〉

통학로에 2년전에 설치한 주차금지를 목적으로 한 가드레일의 경우는 설치 결정에 이르는 과정이 성공적이었다. 통학로로 사용되고 있는 도로의 경우 폭이 8m인데 도로에 가끔 위반주차를 하는 차가 있어 학생들이 통학하는 데 위험이 있었다. 1m의 보도를 도로 양쪽에 설치하여도 차량의 통행에 큰 문제가 없고 또 주차위반이 불가능 할 것이라는 판단에서 町會에서 추진하기로 하였다.

이는 町會의 交通部長이 제안하고 區의 交通部長과도 이야기가 된 것이었다. 그리하여 町會長이 市議員(이이즈카)에게 협조를 요청하고 市議員이 市の 土木局을 이들과 함께 방문하였다. 여기에서 市議員은 일종의 로비스트의 역할을 하게 되는데, 이점에 관하여는 후술하겠다.

町會에서는 도로 양쪽의 집을 모두 하나하나 찾아다니며 도장을 받았다. 주민에 대하여 전부 3회에 걸쳐 설명회를 개최하고 (2회는 町會, 1회는 市役所の 土木局) 그리고 4회째는 업자를 불러서 이야기 했다. 이렇게 해서 의견을 취합하였는데, 그 과정은 일종의 「내마와시」(根まわし)라 하였다.

물론 이때에도 상당한 반대 의견이 있었다 한다. 어떤 주민은 공장을 하고 있으니 앞에 가드레일을 설치하면 대단히 곤란하다고 하였다. 단순히 공사가 귀찮아서 반대한 경우도 있었다. 이러한 이야기들을 전부 들어주고 설득하는 것은 보통 일이 아니었다.

더욱이 하수도가 오래되어 물이 잘 빠지지 않으니 (1시간에 20mm이상의 비가 오면

넘치는 것이 현실이었다), 기왕 공사를 하려면 하수도 공사와 함께 해줄 것을 조건으로 요구하기도 하였다. 어떤 경우는 가스를 끌어 달라고 하여 (자기 부담으로하면 192만엔 이 든다) 이것도 해결해주는 등 어려움이 많았으나 결국 통학로변의 모두의 동의를 얻어 공사를 마칠 수 있었다.

아무리 학생들의 통학의 안전을 위한다지만 이러한 협의 과정 없이 공사를 강행하려 했다면 분명히 문제가 많았을 것이다. 이렇게 일일이 동의를 받고 협의를 거치는 일은 분명히 매우 성가신 일이지만 “일본에서는 그렇게 해야만 하는 것이며” 또한 町會長이 노련하게 일을 처리한 사례로 간주된다. 가드레일 설치문제는 화장실 설치문제와는 뚜렷이 대조가 되며 또한 町會에서 어떻게 의사결정이 이루어져야 하는가에 대한 이상적인 사례로 언급되곤 한다.

2. 「주민무시」에 대한 「보통주민」들의 반발

화장실 설치에 대한 가장 큰 반대 이유는 “서먹서먹하다”(미즈쿠사이) 혹은 “무시되었다”는 기분 때문이라고들 한다. 반대원인으로서의 감정문제가 심각한 듯하다. 추진방식이 나빴으며 독단에 의하여 하였고 사전 협의가 없었다는 것이다. 그런데 추진방식을 이유로 내세우지만 실은 각기 개인적 이해관계와 주민무시에 대한 감정문제가 중요하다는 것이 市議員인 이이즈카의 의견이다. 즉, 현재의 일본에서는 의사결정이 down-top 이라는 인상을 주지 않으면 안된다는 것이다.

町會長은 화장실 설치건을 町內會員 일반에게까지 확산시키지 않았으며, 町會長과 노인회장 두 사람만이 市役所와 협의하였다. 일은 급속히 진전되어 市役所 측으로부터 곧 공사를 시작하니 현장을 보여달라는 요청이 있어 노인회장과 市役所 직원이 공원을 둘러보고 측량을 하였는데, 이때 공원에서는 노인클럽 10명 정도가 게이트볼을 하고 있었으나 이들에게는 전혀 설명을 하지 않고 測地 등을 하며 위치선정 문제를 논의하였다. 특히 이 부분이 당시 공원에 있었던 주민들을 자극한 듯 하다.

즉, 공원에서 게임을 하고 있던 사람들에게는 아무런 설명도 없이 공원과 직원이 최초 선정된 위치 바로 옆에 집을 가진 사람에게 화장실 건립에 대한 의견을 물었으며, 여기에서 부정적인 반응을 얻자 다른 위치를 선정하였고 이번에도 또 부정적인 반응을 얻자 결국 제3의 장소로 정한 것이다. 이 배경을 이해하기 위하여는 町內會의 지역결집 기능에 대하여 언급하여야만 한다.

〈町內會의 지역결집 기능과 이로부터 발생하는 문제〉

町內會의 행정협력은 행정연락 업무가 가장 중요한 것이다. 그 외의 행정사항으로는 첫째, 각종 調査에의 협력 (국세조사등)이며 둘째, 각종 위원의 추천으로서, 행정측이 설치한 각종 위원회의 지역선출 위원과 투표 입회인을 추천하며 지역에 따라 民生兒童委員과 소망단원의 추천도 한다. 셋째, 각종 災害공제 가입의 취합, 각종 모금에 대한 응모등이 있으나 이들 보다도 중요한 것은 町內會의 지역결집(도리마또메) 기능이다.

이것은 일정한 행정목적을 위하여 지역에 거주하는 주민의 동의 내지 협력을 町內會가 확보하는 것을 의미한다. 이를 통하여 지역주민의 다종다양한 이해, 경우에 따라서는 상극하는 듯한 이해가 직접 행정을 향하여 표출되지 않고 지역 내부에서 조정되어 흡수된다. 이는 행정으로서는 무척 편리한 것이다.

上田(1989)은 지역결집기능을 몇 가지 유형으로 나누고 있다. 첫째, 公共工事に 즈음하여 「地元(고장사람들)의 동의」를 확보하는 업무이다. 도로와 하수도 관련의 公共工事が 행해지는 경우 관청의 담당관은 지역 주민의 町內會長등에게 「인사」를 가서 사전설명을 하고 협력 의뢰를 한다. 町內會長의 동의를 얻으면(町內會長 개인의 동의 = 地元の 동의로 擬制되는 경우가 많음) 공사에고가 회람판에 실려 알려지게 된다. 택지개발에 관한 地元の 의견을 청취하는 경우에는 지역대표로서 町內會長의 의견을 물어보는 경우가 있는데, 이것 역시 이러한 유형의 행정협력이다. 이외에도 주민동원, 토지매입교섭 등이 있다.¹

市役所로서는 화장실 설치를 추진하는 데 있어 이러한 지역결집 기능을 과대평가 하였거나 혹은 이를 행정편의를 위하여 악용하였다는 데 문제가 있었다. 즉, 회계년도의 종결기에 타 지역에서 사용하려던 예산이 남게 되어 이를 서둘러 집행하여야 한다는 필요에 의하여 서둘러 화장실을 어딘가에 설치하려 했던 것이다. 행정은 이 경우 노인회장과 町內 회장의 동의를 그대로 地元の 동의로 擬制하여 일을 추진하려 하였다가 일부 주민의 저항에 부딪쳐 실패한 것이다.

〈행정과 町內會의 상호의존 및 지역 통제블럭의 형성에 의하여 생겨나는 문제점들〉

上田(1989)은 그림시의 체계모니의 블럭의 개념을 원용하여 행정과 町內會와의 사이에 일종의 共存블럭이 지역 단위마다 형성되며, 이 블럭이 지역의 안정화 혹은 질서유지 기능을 행하게 되는 것으로 이해하고 있다. 이러한 지역 통제 블럭의 중핵에 있는 것이 町內會 간부·임원과 행정간부간의 인맥 네트워크이다. 町內會 간부·임원과 행정간

1 주민동원이란 주민의 동원이 필요한 프로젝트의 수행에 대한 협력이다. 체육대회나 청소년 활동이 행해지는 경우 실제로 주민의 대량 참가를 확보하는 것은 町內會라고 하여도 좋다. 행정협력 단체가 동원하는 것처럼 보이지만 그 행정협력 단체가 실제로는 町內會에 의존하고 있기 때문이다. 행정은 町內會의 원조를 빌리지 않고서는 주민을 동원할 수 없다. 단, 어느 정도의 주민을 동원할 수 있는가는 지역의 실정에 따라 크게 다르다. 町內會의 지역규제력이 강한 지역(지방도시가 전형적)에서는 주민을 통채로 동원하는 것이 용이하다. 그러나 대도시 지역에서는 町內會 내부의 활발활동형 주민 외에는 동원 불가능하며, 이러한 의미에서는 표층적인 동원에 그치기도 한다. 그 다음 유형은 지역결집적인 기능을 가지고는 있으나 위의 둘과는 상당히 이질적인 관행으로 이는 町內會가 (보다 정확하게는 町內會 간부·임원이) 행정의 대리로서 토지를 확보하는 업무이다. 행정이 도로, 학교, 공공시설을 건설하려면 토지의 확보가 필요하다. 이 경우 지역의 町內會 간부·임원이 커다란 역할을 하는 경우가 있다. 왜냐하면 이들이 그 지역내에 가지고 있는 권위와 인맥 네트워크가 토지 소유자와의 교섭을 용이하게 하기 때문이다. 행정측은 토지소유자와의 교섭을 町內會 간부·임원에게 위임하기도 한다(上田 1989: 447).

부는 행정간담회 혹은 임원 위촉 등을 통하여 人脈네트워크를 형성하고 있다.

바로 이러한 이유 때문에 町會로서는 행정측의 편의라는 요소를 무시할 수가 없다. 화장실 설치를 거부하는 것은 이러한 편의의 제공 내지는 행정에 대한 협조의 거부이다. 설명회에 나왔던 市役所의 공원과과장이 “町民들 간에 이야기가 되지 않았다고 화를 내고 돌아갔다”고 어느 주민은 말하였다. 여기서 화를 냈다는 것은 분노를 노골적으로 표시했다는 의미는 아니다. 단지 “... 이상입니다.”라고 하고 앉았다는 것에서 이를 느낄 수 있었다는 말이다.

上田 (1989: 455)에 의하면 이러한 통제블럭의 질서유지는 지방도시의 경우가 강하다. 대도시 혹은 그 주변의 위성도시는 이러한 기능이 약체화되어 있지만 아직 존재하고 있다. 町內會 레벨에 이러한 통제블럭이 존재하기 때문에 착난적 혹은 일탈적으로 보이는 주민의 행동은 대부분 억제된다.²

이러한 지역 통제블럭이 성립되는 결과 여러 문제점들이 발생할 수 있으나 그 중에서도 가장 중요한 것은 주민이 특권층과 그렇지 않은 층으로 구분되어 후자의 정치 참가가 저지되기 쉽다는 점이다 (上田 1989: 455). 도로에 구멍이 뚫렸다고 개인적으로 전화하면 관청에서 거의 오지 않지만 町內會長을 통하여 이야기를 하면 즉시 달려온다는 등이다. 지역 통제블럭이 존재하는 곳에서는 주민은 市政에의 접근도에 따라서 「특권주민」(町內會 간부임원)과 그 특권의 혜택을 받을 수 있는 주민(町內會 간부·임원과 접촉 가능한 주민) 및 접근방법을 거의 갖지 못한 다수의 「보통의 주민」으로 나눌 수 있는 것이다. 앞의 두부류의 주민만이 町內會(혹은 지역출신의 시의회 의원)를 통하여 행정에 발언할 수 있는 찬스를 가지고 있는 것에 비하여 「보통의 주민」은 압도적으로 불리한 상황에 처하게 된다. 이들이 행정에 대하여 요망을 제출하였다고 한들 이들의 요망사항은 일반적으로 그리 중시되지 않으며, 개중에서는 町內會를 통하지 않으면 陳情 그 자체가 접수하지 않는 경우도 있다. 그 결과 「보통의 주민」은 市政으로부터 소외되었다고 느끼고 정치 참가에 소극적이 된다. 이와 같이 지역 통제블럭에 의한 「行政私物化」가 극에 달하였다고 느끼게 될 때에 「보통의 주민」들의 비판이 표출되는 경우가 있다.³

그러므로 화장실 설치에 대한 반대는 이러한 불만이 표출된 한 예로 볼 수도 있다. 물론 노인회의 회계인 이께다는 「보통주민」은 아니다. 그러나 노인회장과 町會長이 사전 협의의를 하지 않음으로써, 또한 현장을 보러 왔을 때 이야기 해주지 않음으로써 이께다는 이번 경우 「보통주민」이 되어버렸다. 또 한 사람의 반대서명 주동자인 야지마는 町

2 그러나 町內會는 항상 통제블럭의 일부가 되는 것은 아니다. 행정간부층이 『풀뿌리』의 이해와 근본적으로 대립하는 행동을 취할 경우 -- 예를 들어 지역내에 있던 학교가 학교 통폐합으로 폐지의 대상이 되는 경우 -- 町內會는 파트너로서의 입장을 떠나 주민과 함께 『일탈행동』을 취하는 경우가 있다. 이 경우 행정협력의 중지가 전술로써 사용되기도 한다 (上田 1989: ??).

3 이외에도 행정/町內會라는 블럭의 존재가 “근대적” 행정의 장애요인이 된다거나 혹은 町內會 자체 내지는 町內會의 간부, 임원들이 현지 시장의 조직기반에 흡수되어 있는 경우 등의 문제점이 발생할 수 있다 (上田 1989: 456).

會에 나오지도 않고 또 임원을 맡은 바도 없는 분명한 「보통주민」이다.

3. 갈등에 대한 대응: 内外 리더들의 불개입과 회장의 리더쉽 문제로의 환원

〈市役所의 대응〉

市役所로서는 반대측이 노골적으로 지지하지만 않았지 회기내 예산의 집행이라는 底意를 알고 있다는 사실을 통보한 것이나 다름없기 때문에 설명회에 나온 담당과장은 백지화를 선언하였다. 그런데 여기에서 市役所측은 주민의 의견이 결집되어 있지 않다는 사실을 이유로 규정하였다.

이는 逆으로 町内會 혹은 주민이 행정과의 교섭에 있어서 통일전선을 형성한다는 것이 얼마나 중요한가를 보여주는 것이기도 하다. 행정측은 지역주민들의 의사 결집을 町内會에게 맡기게 되는데, 이러한 이해조정 및 설득의 기능은 지방정부의 중요한 임무라고도 할 수 있다. 그러나 『東京新聞』에 보도된 神木公園의 화장실 설치문제의 경우 행정측은 적극적인 개입을 삼가하는 태도를 취하였다. 이해의 충돌이나 의견의 대립이 발생하게 되면 행정은 적극적으로 이를 조정하기보다는 소극적으로 기다린단거나 혹은 계획의 백지화라는 입장을 취하는 경우가 많다.

〈市議員과 町内會의 관계〉

市議員인 이이즈카는 화장실 사건으로 매우 어려운 입장에 놓이게 되었다. 그 이유는 이번 경우처럼 町内の 의견이 통일 되지 않을 경우에는 의원의 입장에서 町内會 혹은 지역의 요구의 실현에 노력하는 일이 오히려 자기 자신의 지지 기반에 균열을 초래한다든지 행정과의 관계를 악화시킨다든지 하는 경우가 있기 때문이다. 町内會가 슈퍼마켓 건설이나 도시계획 도로건설이라는 문제에 관하여 반대의 자세를 취할 경우 통상 지방의원은 개입에 소극적이 되곤 한다. 지역의 주민간에 혹은 지역과 행정간의 이해가 대립하는 문제에 관하여도 지방의원은 町内會에 협력하는 데에 주저하지 않을 수 없다.

화장실 문제는 그 대표적인 사례의 하나이다. 시의원으로서서는 모두가 요구하는 것이 라면 적극 추천하지만 그렇지 않은 경우에는 대단히 입장이 곤란하게 된다. 누구 편을 들더라도 누군가의 불만의 대상이 되기 때문이다. 그리하여 시의원은 지역사회의 리더로서 화장실이 과연 필요한 것인가, 혹은 오히려 주민에게 불리한 것인가를 판단하는 등의 적극적인 개입은 회피한다. 즉, 일본의 시의원이나 행정은 이해의 조정에 대하여 무척 약한 듯하다. 그래서 직접 이해의 충돌이 발생하게 되면 시의원이나 행정이나 적극적으로 이를 조정하기보다는 소극적으로 기다린단거나 혹은 계획의 백지화라는 입장을 취한다.

또한 현 시장과 같은 사회당소속인 이이즈카 의원으로서는 이번 町會의 화장실 설치 반대운동이 신문에라도 보도가 되면 (특히 市役所의 회기내 예산 집행때문에 발생한 문제라는 점) 정치적 반대세력에게 좋은 정치적 선전거리를 제공해 줄 수도 있으며, 이는 다가오는 市長 선거에 영향을 미칠 수도 있다고 생각하고 있다. 그런 경우 지역출신 의

원인 그로서는 면목이 없는 일이 아닐 수 없다. 이이즈카로서는 화장실 사건이 “무사히” 해결되는 것이 최대의 관심사이다.

上田(1989: 458)에 의하면 지방의원과 町内會의 사이에는 행정과 町内會 사이만큼 강하지는 않지만 매우 중요한 관계가 존재한다. 이러한 관계가 발생하는 원인은 町内會가 실제 의존할 가치가 있는 조직이기 때문이다. 지방의원들이 종종 기반으로 하는 지역적 조직 중에서도 특히 중요한 것은 소위 자치회 혹은 町内會라고 불리우는 조직이다. 첫째, 町内會는 의원에게 주민과의 개인적 접촉을 제공한다. 일본의 선거에서 당선되기 위하여는 다수의 선거민과의 개인적 접촉이 결정적으로 중요하다고 하는데, 町内會는 지역의 요구의 실현에 노력하는 의원(후보자)에 대하여는 그 개인적 접촉의 장소를 제공해준다. 의원(후보자)은 町内會의 任員會議席上이나 町内會가 주최하는 레크레이션 석상 등에서 인사를 하며 지역의 요구에 대한 언급을 통하여 주민과 가깝게 얼굴을 익힐 수 있다. 이러한 종류의 회합에는 대개 술이 따르기 마련이므로 의원(후보자)은 참가자 전원에게 술을 따르며 회장을 돌아다니게 된다. 일견 아무 관계없는 평범한 친목의 장소이지만 의원(후보자)으로서의 사실은 중요한 지지자 확보의 장소가 된다(上田 1989: 458). 이것이야말로 카와사키市 町内會에 대한 본 조사단의 조사연구에 이이즈카가 전폭적으로 협조를 하여준 이유의 하나이기도 하다.

둘째, 선거를 하게 되면 町内會가 가지고 있는 인맥 네트워크가 효과를 발휘한다. 의원(후보자)을 지지하는 町内會員(대개의 경우 현재 혹은 전임 町内會 간부)이 주민들에게 투표의뢰를 한다. 이미 개인적 면식이 있는 의원에 대하여 투표해 달라는 의뢰가 있기 때문에 고정표가 있다고 할 수 있다. 이를 위하여 의원(후보자)간에 町内會에 대한 접근을 둘러싸고 격렬한 경쟁이 발생할 수 있다. 이러한 면에서 町内會에서의 주민간의 의견대립은 경쟁 정치인에게 기회를 제공할 수도 있는 “위기”이기도 하다.

다른 한편 町内會는 통상 지역요구의 해결을 위하여 정치의 힘을 빌리려고 한다. 여기에 지방의원과 町内會가 팀을 이루어 행정측에게 지역요구의 실현을 촉구한다고 하는 도식이 등장한다. 의원은 행정당국과 접촉을 유지하고 있으므로 이것을 지역요구의 해결을 위하여 동원할 수 있다. 무엇인가 요구를 실현한다고 한다면 의원에게 부탁하여 행정의 담당직원 및 행정간부에게 이야기를 하여 주도록 하는 것이 훨씬 쉽다고 하는 면이 현실적으로 있다. 이것이야말로 가드레일의 설치를 시당국에 요구할 때 町會長이 이이즈카의 협조를 요청한 이유이다. 묘하게도 이러한 의미에서 입법기관에 속하는 의원이 행정기관적인 기능마저 발휘하는 것이다. 의원이 당선 횡수를 거듭할수록 이 기능은 강화되기 때문에 町内會는 점점 더 지역출신 의원에게 의존하게 된다.⁴

4 또한 의원은 지역요구를 위원회의 심의사항에 포함시킨다든가, 의회에서 발언한다든가, 진정이나 청원을 지지한다든가 등의 방법을 취하여 지역요구에 정당성을 부여하고 그 실현을 향하여 노력하도록 행정에 압력을 행사하게 된다. 거액의 예산을 필요로 하는 지역의 요구에 대하여는 이러한 방법을 취하는 경우가 많다. 물론 이러한 행정에 대한 압력의 행사는 단지 요구의 실현에 의원이 “노력하였다”라는 사실을 보여주기 위한 “일종의 쇼”로서 행해지는 경우도 없지는 않다. 이이즈카 의원의 활동 보고서는 이러한 압력행사 활동에 대한 기사 등으로 가득차 있다.

〈회장의 리더쉽 문제로 회원〉

한 인포먼트에 의하면 5년전에도 화장실을 신청한 바 있으나 그때는 반응이 없었다고 한다. 그에 의하면 前會長의 한사람이 얼마전 現會長을 바가야로(바보)라고 한바가 있어 의아하게 생각하였었는데 “이번일로 수수께끼가 풀렸다” 하였다. 現會長의 어떤 점이 문제가 있는지 알았다는 의미이다. 즉, 現會長은 前會長의 추천으로 회장이 된 것이 아니며 [町會長이 되는데 꼭 필요한] 人望이 없어서 세끼구찌, 도미따, 노나까 등 세 사람의 회장 밑에서 부회장을 하였을 뿐이었다. 現會長은 前會長이, 특히 아무도 추천을 하지 않았기 때문에 町會의 간부들이 정한 회장이다.

화장실 사건은 회장이 무엇인가 한 건 하려고 한 것이 문제가 된 것이다. 특히 이 문제는 전회장이 추진하려다가 못한 문제이기도 하였다. 그러나 現會長은 조직을 운영하는 경험이 부족하였다. 일이 되도록 하기보다는 스스로 나서서 하려고 하였다. 즉, 조직 행동을 어떻게 지도해야 하는가에 대한 경험 내지는 통찰력이 부족하여 일을 그르친 것이다. 인포먼트들은 “회장이 영리한 사람이라면 그렇게 안했을 것”이며, “일본사람들은 top-down을 싫어하므로 bottom-up이라는 형식을 갖추어야만 하는데 못했다는 것이 문제”라고 하였다. 상당수 주민들은 화장실 설치문제는 처음 듣는 이야기라며 “「일이 정해졌으니 지어져 한다」는 것에는 반대”라는 의견도 있었다고 한다.

그러하여 이번 화장실 사건은 町會長 개인의 리더쉽 문제로 환원되는 듯하다. 町會長이 결정을 한 것을 다른 회원들이 반대한 일은 이전에는 전혀 없었으며 또한 町會長의 결정에 복종하는 것이 관례였으므로 이번 화장실 설치 반대사건은 “이제껏 없던 사건”이다. 그러나 이것이 중대한 시대적 변화를 의미한다거나 혹은 町會의 단결이 무너진 것을 시사한다거나 혹은 의사결정 과정 자체에 중대한 구조적인 문제가 있다는 의식은 인포먼트들 간에는 찾아볼 수 없었다. 오히려 이번 일은 회장의 개인적인 능력의 문제로서 町内會 자체의 문제는 아닌 것으로 규정되는 듯하다.

글루크만에 의하면 반란은 王制(Kingship)를 강화한다. 그러므로 반란의 경우에도 개인인 어떤 王이 나쁜 것이며, 타도의 대상이 되는 것이지 王政 자체를 반대하는 것이 아닌 것과 마찬가지로 이 경우에도 町會의 단결이나 화합이 중대한 도전을 받았거나 위협에 처했다고는 할 수 없다.

4. 「文化型」으로서의 町内會

中村八朗(1990)과 越智 昇(1990) 등은 町内會를 하나의 「文化型」으로 볼 것을 주장하였다. 이는 일본인은 집단주의 문화를 가지고 있다는 주장과 일맥상통하는 주장이다. J.F. Embree가 타이 社會를 loosely structured social system이라고 규정하면서 일본社會의 특징을 tightly structured social system이라고 한 것도 그러한 맥락에서이다 (中村 1990: 85). 즉, 타이에서는 社會의 구성원들이 자신들의 조직화에 무관심한 경향을 발생시키는 문화가 침투해 있는 반면 일본사회에서는 그 구성원으로 하여금 자신들의 조직화에 대하여 끊임없이 관심을 향하게 하도록 만드는 문화가 침투해 있으며, 中村은 이것이야

말로 도시지역의 개개의 町內에서도 주민간에 용이하게 조직화가 이루어지는 경향을 만들어내는 것이라고 해석하고 있다(中村 1990: 85). 그리하여 多機能의이며, 成員구성에 있어 網羅의인 町內會는 지역과 시대의 차이와 함께 다수의 변형을 경험하여 왔다고는 하지만, 町이라고하는 범위가 주민들 간의 생활공동의 기초적 단위가 되어 있으며 이것이 집단주의와 결부되어 왔다고 하는 점에서 역사적으로 일관된 연속성을 가진 패턴이 되어 있는데, 이러한 연속성을 가진 패턴은 당연히 文化라고 불러야 한다는 것이다(中村 1990: 95).

또한 越智 昇 역시 町內會를 「文化型으로서의 町內親睦」과 「文化型으로서의 分擔」이라는 표현을 사용하여 「親睦」을 町內社會의 자치의 문화형으로서, 「分擔」을 지역문제를 전문처리를 중시하는 分業型이 아니라 調整의 리더쉽을 중시하는, 즉 기업이나 행정의 논리와는 상이한 文化型으로 이해하여 이들을 町內會 활동에 보편적인 두 개의 문화원리로 파악하고 있다. 近江哲男도 이러한 입장을 취하고 있다.

이에 반하여 秋元(1990)를 비롯한 진보적인 입장이나 좌파적인 입장은 이러한 문화론을 “幻想”이나 “이데올로기”라고 비판한다. 문화론으로는 그러한 문화원리가 집단의 구성원리에 어떻게 작용하고 또한 변동에 대하여 어떻게 독자적인 적응성을 보여주면서, 변화에 대한 기능면에서의 대응을 하여 왔는가를 보여주지 못한다고 한다(秋元 1990: 141). 그뿐 아니라 대도시가 「커다란 마을」로서 「自然村의 원리」가 포함되어 있다는 中川의 입장이나 町內會가 「도시의 일반주민의 평균적 의식의 변화에 따라」 변화하였다고 본 中村 등의 문화론은 町內會에 대한 官制的 요인, 즉 行政의 지도가 강했었다는 점을 간과하고 있다고 지적하면서(秋元 1990: 142), 문화특질론의 입장에서 일본고유의 자치의 기반을 町內會에서 찾거나 혹은 혁신론의 입장에서 이를 민주화시키려 하기보다는 “금일의 지역사회의 구조와 주민의식의 변화 및 그 생활행동을 직시하는 한 町內會를 보다 거리를 두고 고찰할 필요가 있다”고 주장하였다(秋元 1990: 153).

화장실 사건을 통하여 살펴본 바에 의하면 町內會에는 일종의 「문화형」이 존재함을 알 수 있다. 그러나 중요한 점은 그러한 「문화형」의 내용이 町內會의 현실을 반영하는 것은 아니라는 사실이다. 비록 주민들 간에 기본적으로는 그러한 문화형에 대한 합의가 존재하고 또한 주민들이 그러한 町內會 조직 속에서 살고 있다고 믿거나 믿고 싶어하더라도, 문화형은 町內會란 바람직한 규범으로서 주민들이 가지고 있는 이상적인 모델에 지나지 않는다는 점이다. 현실적으로는 규범에 대한 참해가 일어나고 있으며, 화장실 설치를 백지화한 市의 공무원이나 반대 서명을 주도한 사람들이나 모두 주민의 의견의 통일을 강조하고 있다. 이는 설명회에서 반대파가 듣기만하고 발언하지 않을 것을 요구하고 또 기대하였던 町會長 등의 町會 간부들의 경우도 마찬가지이다.

町內會의 「문화형」은 町內會의 현실을 抽象하였다거나 반영한다기 보다는 町內의 주민들의 삶속에서 도구적으로 “사용”되고 있는 많은 문화적 주제나 상징들의 하나라고 보아야 할 것이다. 이렇게 본다면 “町內會가 자연발생적인 「문화형」인가 혹은 작위적인 것인가”라는 질문, 또는 일본의 기층사회조직인 町內會의 기본원리를 파악함으로써 일본사회를 움직이는 기본 원리를 파악할 수 있다는 가정에 입각한 “町內會의 기본원리

는 무엇인가”라는 질문들은 하나의 정답을 제시할 수 있는 질문이 아니라는 사실이 명백해 진다. 오히려 町内會라는 레벨에서 그러한 「문화원리」나 「문화형」등이 어떻게 사용되고 있는가에 대한 구체적인 연구가 더욱 필요하다고 하겠다.

V. 맺음말

일본사회에 있어 집단의 和合은 중요한 문화의 이데올로기의 일부를 구성하고 있다. 화합은 문화의 도구적 사용(using culture as an instrument; Nader 1990: 291)에 있어 매우 중요한 역할을 하여 왔으며 또한 일본사회에 대한 이해에 있어서도 지배적인 모델의 지위를 누려왔다. 최근 이러한 화합의 모델의 이데올로기성을 지적하는 동시에 아울러 「일본인론」에 대한 반성으로 일본사회와 역사 속에서 갈등의 존재를 발견하고 그 존재양상 및 대응방식을 파악하려는 연구도 상당히 나오고 있다.

그러나 일본이 기본적으로 집단주의적이며, 화합을 중시하는 사회인가 혹은 이것이 모두 지배 이데올로기에 불과한가라는 엄청난 질문은 현재로서는 누구도 논란의 여지 없이 답할 수 있는 질문은 아니다. 오히려 일본에서는 화합의 모델, 집단주의 모델이 사회의 각 레벨에서 어떻게 도구적으로 사용되는가에 관심을 기울이는 것이 보다 생산적일 것이다.

그리하여 본고에서는 화장실 설치문제를 놓고 町會를 지배하는 사람들과 이에 반대하는 사람들이 이러한 문화적 주제를 어떻게 도구적으로 사용하였는가를 살펴 보았다. 마을이나 町內가 “마또마리가 이이”(결집이 잘된다)라는 것은 매우 중요한 일이며 또한 주민 모두가 합의한 이상이다. 결집이 잘되는 町內會는 행정의 하청역할을 잘 수행하는 동시에 그 댓가로서 행정에 대한 요구도 제기할 수 있다. 이때 단결이 잘되는 마을/町內會의 입장은 대단히 유리하다. 이러한 의미에서 町內會의 상징적, 문화적인 기능을 부인할 수는 없다. 또한 아무리 町內의 단결이 잘 안되더라도 이는 理想 자체를 위협하지는 않는다. 町內會란 아무튼 궁극적으로는 통합의 기능을 하는 것이다.

그러나 어떤 상태가 결집이 잘되는 것인지, 또한 결집이 잘 안되는 경우 누구의 책임인지, 나아가 어떠한 조치가 필요한지, 그러한 행위가 정당한 것이지에 대한 판단은 항상 논란의 여지가 있으며, 개인들 혹은 집단들 간의 대결의 場이 되는 것이다. 심지어 町內會가 외부에 대하여 단결된 모습을 보여주는 데 명백히 실패한 경우에도 금번 오오시마의 경우와 같이 町會長の 개인적인 자질의 문제로 환원시킴으로써, 町內의 화합 자체가 붕괴되지는 않으며 통합되어야 한다는 이상을 제시하는 등 계속 통합의 기능을 하는 것이다.

〈참 고 문 헌〉

1990 『町内會と地域集團』東京：ミネルヴァ書房

秋元律郎

1990 “中間集團としての町内會” 倉澤 進, 秋元律郎 編著 1990 『町内會と地域集團』東京：ミネルヴァ書房

越智 昇

1990 “ボランティア アソシエーションと町内會の文化變容” 倉澤 進, 秋元律郎 編著
1990 『町内會と地域集團』東京：ミネルヴァ書房

中村八朗

1990 “文化型としての町内會” 倉澤進, 秋元律郎 編著 1990 『町内會と地域集團』東京：ミネルヴァ書房

岩崎信彦 外編

1989 『町内會の研究』東京：御茶の水書房

上田惟一

1989 “行政, 政治, 宗教と町内會” 岩崎信彦 外編 1989 『町内會の研究』東京：御茶の水書房

Nader, Laura

1990 *Harmony Ideology: Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*. Stanford: Stanford University Press

〈기타 자료〉

『第6兒童公園トイレ設置反對理由 (請願書)』

『川崎市議會議員 飯塚正良 議會活動の足跡 1991年4月-1992年2月』

『公園にトイレは...』(東京新聞 川崎版 1993年1月29日字)

『町會部長會議の記録』

Cultural and Symbolic Integrative Function of Japan's Neighborhood Association (Chonaiikai): A Case Study of the 「Toilet Incident」

Kyung-Koo Han

This paper is a case study of an incident started by the effort on the part of the leaders of the neighborhood association and the city government to build a public toilet in a tiny park in Oshima-cho, Kawasaki City. Not having been consulted beforehand, some of the

neighbors launched an opposition movement and succeeded in canceling the plan.

By this study I would like to make the following four points. Firstly, there is a general consensus concerning the proper ways of decision-making within the chonaikai in Japan. The problem is that people may not agree whether the norms were violated (and if so, how seriously?) in a given situation. Secondly, chonaikai cannot help making a significant part of its members dissatisfied and feel alienated because of its very constitution. This feeling of alienation and dissatisfaction can find expression in occasional outbursts of grudges against the leadership of chonaikai. The toilet incident is one such example. Thirdly, local leaders such as member of the town council does not and cannot use objective standards in resolving such conflicts. Instead, they procrastinate or abstain from active involvement. It is not rare that the existence of the conflict is denied or a scape goat is found. Lastly, the debate on whether there is such a thing as the "cultural type of chonaikai" and whether this cultural type constitute the basis of social organizations in Japan is not likely to lead to any conclusion. More meaningful questions can be asked if we focus on how these cultural types are used as instruments in the everyday life of the people at the chonaikai level.

한경구, 강원대 인류학과교수

Tel : 0361-50-6874(O) 02-536-1680(H)